

CAI L76

-76A21




Unemployment Insurance  
Canada

Government  
Public  
Assurance-chômage  
Canada

3 1761 1176611 5



advisory committee report on the appeal system



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117666115>







Unemployment Insurance  
Canada

Assurance-chômage  
Canada

CA1 L76  
- 76 A 21

February 13, 1976

The Hon. Robert K. Andras  
Minister of Manpower and Immigration  
House of Commons  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

At your request the Advisory Committee has undertaken a review of the Unemployment Insurance Appeal System and our unanimous report and recommendations accompany this letter.

In the course of this study, members of your Committee had occasion to meet officials of the Commission in large and small communities from coast to coast. In addition, we discussed the program with a significant number of members and chairmen of Boards of Referees and with a variety of interest groups.

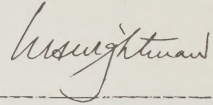
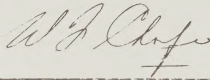
As a consequence, we trust that we are better informed advisors and that our recommendations on this and other matters will reflect our heightened awareness. If our recommendations concerning the appeal system are not dramatic, it is because we are convinced the existing system is fundamentally sound although capable of some improvements, chiefly with respect to procedural delays and, to a lesser extent, quality of decisions at the earlier stages of appeal.

In submitting our report we cannot hope to identify all of those to whom we are indebted for their kind assistance but mention should be made of Messrs. D. Cuddy and C. Fortier whose years of experience with the Commission before their retirement enabled them to provide us with invaluable advice and counsel.

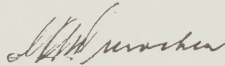
We would also like to thank our former Chairman, now Judge Anatole Lesyk, for his contribution to the study. We hope that our report is worthy of his deep and continuing belief in the value of our work, and that you will find it helpful to your own deliberations.

Sincerely,

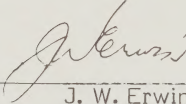
Co-Chairman:



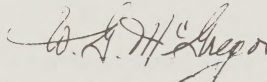
Members:



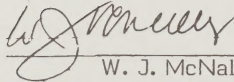
G. H. Durocher



J. W. Erwin



W. G. McGregor



W. J. McNally



L. Nicholson



## TABLE OF CONTENTS

	PAGE
I PREAMBLE	1
II PURPOSE OF STUDY	1
III METHODOLOGY	2
IV DESCRIPTION OF APPEAL SYSTEM	3
V IDENTIFICATION OF SUBSTANTIVE ISSUES	5
VI ANALYSIS OF ISSUES AND RECOMMENDATIONS	8
VII CONCLUSIONS	16
APPENDICES	
a) SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	17
b) FORM 15-06 (AMENDED)	19





THE UNEMPLOYMENT INSURANCE APPEAL SYSTEM  
A REPORT BY  
THE UNEMPLOYMENT INSURANCE ADVISORY COMMITTEE

I PREAMBLE

The Unemployment Insurance Advisory Committee is independent of the Unemployment Insurance Commission. It is composed of a Chairman and not less than six, nor more than eight members. The Chairman and members are appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure. The selection of members is made after consultation with organizations representative of workers and employers with an equal number of appointments from each source.

The function of the Committee is to review from time to time, as it deems appropriate or advisable, the operation of the Act, the state of the Unemployment Insurance Account, the premium rates, the adequacy of coverage, benefits and any other matter relating to the provision of unemployment insurance in Canada. The Commission may, from time to time, refer to the Committee for consideration any matter relating to the Act as it sees fit while the Governor in Council has the authority to direct the Committee to investigate and report upon any matter relating to unemployment insurance which it deems expedient.

II PURPOSE OF THE STUDY

The present study derives from a request by the Honourable Robert Andras, Minister of Manpower and Immigration. In May-1975, Mr. Andras wrote to the Committee as follows:

. . . "I would request that the Committee commence a review of the Unemployment Insurance Appeal System as soon as possible. . ."

The Advisory Committee was thus asked to review the present Unemployment Insurance Appeal System as follows:

1. To evaluate the effectiveness and efficiency of the present appeal system

(a) By reviewing:

- (i) The legislative provisions that established the appeal system;
- (ii) The purpose of the appeal system;
- (iii) The basic principles of operation;
- (iv) Selection criteria for Chairmen;
- (v) Selection criteria for panel members;
- (vi) Method of appointment of Chairmen;
- (vii) Method of appointment of panel members;
- (viii) Training of Board members;

- (ix) Appeal procedures;
- (x) Statistical data concerning the appeal system.

(b) **By comparing**

The Unemployment Insurance Appeal System with similar systems in Canada.

2. To recommend amendments to the present appeal system to improve its efficiency and/or effectiveness while maintaining its accessibility and impartiality.
3. To recommend amendments to the Commission's policies and procedures regarding the appeal system to improve its efficiency and/or effectiveness.

This review did not include the appeal procedures involving coverage and contributions as provided in Part IV of the Unemployment Insurance Act as this part is the responsibility of the Minister of National Revenue. Therefore our recommendations do not include any changes in the procedures as presently set out in this part of the Unemployment Insurance Act and Regulations.

### **III METHODOLOGY**

In order to effectively fulfill its mandate, the Committee decided that it must become more familiar with the appeal system. This was done by studying reports submitted by the Commission and the research group appointed to assist in this review and by attending hearings of the Umpire and various Boards of Referees. The most significant insights were obtained through an organized series of in-depth discussions with chairmen and panel members of Boards from Metro Toronto, Metro Montreal, St-Jérôme, Joliette, Metro Vancouver, Edmonton, Saskatoon and Regina, Winnipeg, Timmins, Sudbury and North Bay, Rimouski, Rivière-du-Loup, St. John's, Gander and Cornerbrook, Halifax and Sydney, and Moncton, Saint John and Bathurst. Submissions containing observations and recommendations in respect of the appeal system were received from Trade Union and Employer Organizations through their related members of the committee, a brief was also received from the Commission. Interviews were also held with the Chief Justice of the Federal Court of Canada, officers of the Law Reform Commission, senior officers of the Commission, some of the Umpires and the Registrar.

In the light of its research and activities, the Committee decided that the review should deal with the appeal process from the time the Insurance Agent imposes a disqualification and/or disentitlement with respect to a claim up to and including an appeal to the Umpire. In addition the legislative provisions establishing the appeal system, the selection criteria for chairmen and panel members, the method of appointment and the training programme were also included in the review.

#### **IV THE UNEMPLOYMENT INSURANCE APPEAL SYSTEM**

Persons applying for unemployment insurance benefits have certain rights under the Unemployment Insurance Act provided they fulfill a number of conditions. One such right provides for reconsideration of those decisions which are unfavourable to them - a right which is realized through the Unemployment Insurance Appeal System.

The appeal system is effectively composed of three levels:

##### **i) The Insurance Agent**

When a claim for benefit is presented, it is adjudicated by Insurance Agents, to whom the Commission has delegated, under Section 14(2) of the Act, the authority to decide whether or not benefit is payable.

If benefit is not payable, the claimant is so notified by the Agent and advised that he is entitled to appeal to a Board of Referees within 30 days of receiving notification of the decision. The claimant is also advised of the manner in which the appeal is to be prepared, the information which it should contain and where it is to be filed. Should the claimant wish to appeal, he so notifies the Insurance Agent who reviews the appeal for completeness and clarity and, where necessary, seeks additional information from the parties concerned.

The Agent then re-examines the case to determine whether the original decision should stand, be amended or rescinded. If no change is warranted, or if the original decision is simply modified, a submission to the Board of Referees is prepared by the Insurance Agent setting out the relevant facts together with any information submitted by the claimant. If, however, the Insurance Agent reverses his earlier decision and allows the claim, no further action is required. Thus, he is, in effect, the first level of the appeal system.

Obviously this first level of appeal is very important in that the manner in which the claimant, his representative or the employer is treated by the Insurance Agent will greatly determine the degree to which they feel they have been accorded justice.

##### **ii) Boards of Referees**

Boards of Referees, appointed bodies who function independently of the Commission, provide recourse for claimants or employers who feel aggrieved by an unfavourable decision. The Board consists of a Chairman and one or more members representing employers, and an equal number of members representing insured persons. The Chairman is appointed by the Governor in Council, and the members by the Commission. The Commission provides an employee to act as the Clerk of the Board of Referees; he is responsible for arranging sessions of the Board, compiling its quarterly and monthly reports on disposal of appeals, and ensuring that the required material and submissions are available for the hearings.

The claimant may attend the hearing if he so wishes, as well as any officer of the Commission, the employer involved, representatives of the claimant or employer or any other person who may be directly affected by the case. Occasionally, a claimant is directed to attend the hearing if it is felt that his presence is required or would be useful in determining the facts. In such cases the claimant's travelling expenses and other allowances are paid.

The clerk schedules hearings of the board for either half (5-6 cases) or full day (up to 12 cases) sessions. At the beginning of the session, the Chairman explains to the claimant the purpose of the Board, emphasizes its independence from the Commission and introduces himself, and the other Board members. Arrangements are made to ensure that the hearing takes place in the official language of the claimant's choice, and interpreters are utilized if the claimant is unable to follow the hearing in either official language.

The Chairman is required to ensure that the hearing proceeds in an orderly but informal manner so that the claimant is relaxed and the hearing is conducive to a free flow of information. The Board examines the evidence and reaches a decision in light of the provisions of the Act and Regulations as well as established jurisprudence. The decision must be recorded, indicating its rationale, as well as any new information obtained. A majority decides the case, and should a member dissent, he records his dissent on a separate form. This is, in effect, the second level of appeal.

### iii) The Umpire

If the appeal to the Board of Referees has been unsuccessful, the claimant may appeal to the Umpire. This right is set out in Section 95 of the Act, but is subject to certain limitations. The claimant's union, an employer's association and the Commission have an unrestricted right of appeal. Claimants who are not members of a union and employers also have the right of appeal, provided the Board's decision was not unanimous. Otherwise they must apply for leave to appeal to the Umpire from the Chairman of the Board.

An application for leave to appeal to the Umpire must be submitted within 30 days from the day on which the Board's decision was communicated to the claimant.

Submissions for an appeal to the Umpire are completed by an officer of the Commission and sent to the Registrar. The Registrar ensures all relevant documentation is available to the Umpire, consults the Chief Umpire and schedules the hearings at agreed locations in Canada.

Pursuant to Section 92 of the Act, Judges of the Federal Court (TRIAL DIVISION) are appointed to serve as umpires, and at the present time there are ten of them.



The decision of an Umpire is final and is not subject to appeal or review by any court except in accordance with the Federal Court Act, although this rarely occurs. Umpires establish the jurisprudence of the system and in effect form the third level of appeal.

## **V IDENTIFICATION OF SUBSTANTIVE ISSUES**

As previously stated, for purposes of this study, the "appeal system" is taken to include the Insurance Agent, the Board of Referees and the Umpire as well as the various administrative procedures.

For purposes of continuity, the Committee will deal with the identification of substantive issues as they apply to each level of the appeal system.

### **i) The Insurance Agent**

An Insurance Agent may be required to pass judgment on as many as 30-35 cases daily as well as to prepare submissions for appeals to the Board of Referees. It is not therefore surprising to find some Boards of Referees critical of the work of the Insurance Agents.

The Committee observed that at times Insurance Agents do not obtain all the facts that could have a bearing on the decision nor do they always attempt to resolve apparent contradictions in the information supplied.

The Insurance Agent could be of assistance to claimants who file appeals by obtaining the reasons for the appeal and by explaining the reasons for disqualifications and/or disentitlements to them where the point at issue is vague.

Among other observations received, the committee was advised that some submissions by Insurance Agents were incomplete in that the claimant's employment history was insufficient where there was a question of suitability of employment in relation to a job search. As well, there was no explanation of the basis for the agent's decision, and the decisions of the Umpire quoted were sometimes too numerous, or irrelevant and very seldom included those favouring the claimant.

There was also some criticism by the members of Boards of Referees regarding the methods employed by Benefit Control Officers in reporting information obtained from claimants and concerning the fact that some claimants appearing before Boards were found to have placed their right to benefit in jeopardy because of the nature of the questions asked of them by these Officers. Boards of Referees, on the other hand, did not always exercise their right to call Benefit Control Officers before them if the circumstances of the case so warranted.

### **ii) Boards of Referees**

On occasion, the Committee found evidence of conflicting interests or lack of impartiality on the part of some chairmen and panel members of the Board of Referees.

The selection criteria appeared satisfactory but in some cases the method of selection and appointment of chairmen was not. For these cases it appeared that the nominee was not as much measured against the criteria as weight given to his group or affiliation. Most of the recommendations for appointments of chairmen and members automatically become appointments by the Governor in Council or by the Commission. Under the present system, it is difficult to terminate an appointment even if the member is unsatisfactory and some chairmen sit past the supposed retirement age of 75 due to an inconsistency in the legislation.

During the course of its work the Committee came to feel that many former staff members of the Commission would make excellent Chairmen based on their knowledgeability and experience. Given the problem of identifying prospective Chairmen who would seem to be unbiased, the Committee considered that this particular source should not be overlooked. While panel members do not enjoy the same appearance of neutrality, it may well be that these too could be a source for appointments of Chairmen provided that the individual is no longer significantly identified with an association of employers or insured persons.

The Committee identified another problem to be the inadequacy of training for chairmen and members. It was perceived by many board members that introductory training is not sufficient to ensure that the newly-appointed Chairman or member is competent to interpret the UI Act and Regulations, nor is the ongoing training received sufficient to maintain that level once it is reached.

Due to the four fold increase in appeals to the Board of Referees since the introduction of the 1971 Act, the number of board centres, and thus chairmen and panel members, has increased considerably during the last 2 to 3 years. While this may have improved the service and the time frame for the hearing of appeals, it has at the same time affected the frequency with which board members are asked to serve, particularly panel members. The Committee found that most chairmen in the larger centres who wish to participate actively serve at least once monthly. Panel members, however, serve much less frequently - often only once every six weeks or more. Many chairmen and panel members feel that, where attendance is that infrequent, they never reach the level of knowledge and proficiency required to do an adequate job.

The Committee found that the scheduling of an average of twelve cases per day combined with the increasing tendency toward in-person appearances by claimants creates a situation where the Board of Referees sometimes does not have sufficient time to deal fully with each case.

At the same time, the Committee observed a personal appearance by claimants frequently supplements available information and invariably facilitates assessment of the credibility of evidence placed before the Board of Referees.



Some district offices encourage the attendance of claimants by phone calls or personal invitations to attend the hearing. Most district offices leave it entirely to the NOTICE of Appeal form (15-06), which is sent to the claimant advising him that his appeal will be heard by the Board. This form is considered unsatisfactory by the Committee.

The Committee is aware that claimants who belong to organized groups have available expert assistance in regard to their appeals whereas claimants who are not members of associations of employees tend to be left on their own. With the expansion of coverage under the Unemployment Insurance Act 1971, this aspect appears to have become discriminatory in its effect. This matter will be dealt with more fully in the chapter "Analysis of Issues and Recommendations".

In cases involving labour disputes, Section 44 of the Unemployment Insurance Act, the testimony given at hearings is recorded by mechanical means, but this is rarely, if ever, done in other types of cases. The claimants involved in these other cases are at a distinct disadvantage if they appeal to the Umpire, as there is no record of the testimony given before the Board of Referees other than that reported in the Board's decision. This information is most often incomplete or entirely lacking.

Board members and chairmen were invited to comment on the adequacy of remuneration. While it was evident that many believed the present level is inadequate, the concept of service to society was also evident. This was particularly true of persons whose loss of normal income may not be entirely offset by the present remuneration.

### iii) The Umpire

Since 1971, the number of appeals to the Umpire has increased from less than 100 per year to more than 300. This volume requires 20-25% of the time of some ten judges of the Federal Court of Canada, thus being equivalent to the full-time involvement of two to three judges.

The Umpires combine UI appeals with other Federal Court cases both in, and outside, Ottawa. This often results in an unavoidable lapse of considerable time before unemployment insurance appeals can be scheduled.

With ten different Umpires hearing UI appeals on a part-time basis, there is the problem of ensuring reasonable consistency in their decisions. On occasion it has been found necessary to convene a special board of Umpires to review earlier conflicting decisions made by individual Umpires. It is recognized that it is difficult under any judicial system to have complete consistency of decisions but it is obvious that the more Umpires involved in UI appeals, the greater is the chance for inconsistency.

## VI ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS

### i) The Insurance Agent

Insurance Agents now process and render decisions on more than five million claims per year as well as review and prepare more than forty thousand appeals to Boards of Referees. These large numbers have required the appointment and training of additional agents as well as changes in the district office organization with respect to supervision, monitoring and quality control. For these reasons the Committee expected and actually found some unevenness in the service being provided and the quality of work.

WHILE THE COMMISSION SHOULD ENSURE THAT EVERY EFFORT IS MADE TO GIVE INSURANCE AGENTS ADEQUATE TRAINING, WE RECOMMEND THAT THE COMMISSION'S EFFORTS AT THIS FIRST LEVEL OF THE APPEAL SYSTEM FOCUS ON ATTEMPTING TO ENSURE THAT THE CLAIMANT UNDERSTANDS WHY HIS CLAIM HAS BEEN DENIED AND THAT THE CLAIMANT BE GIVEN AN OPPORTUNITY TO PROVIDE ANY ADDITIONAL INFORMATION WHICH MIGHT RESULT IN A CHANGE IN THAT DECISION.

THE COMMITTEE ALSO RECOMMENDS THAT A SENIOR INSURANCE AGENT MONITOR ALL SUBMISSIONS FOR APPEALS TO ENSURE THE FACT FINDING IS COMPLETE IN ALL RESPECTS AND THAT THE DECISION IS SOUND AND NOT MERELY ONE MADE BY ROTE.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT WORK PROCEED AS RAPIDLY AS POSSIBLE ON THE CREATION OF AN INDEX OF DECISIONS OF THE UMPIRE AND A RE-WORDED AND UPDATED "DIGEST OF BENEFIT ENTITLEMENT PRINCIPLES". FURTHERMORE THESE WORK INSTRUMENTS SHOULD BE MADE AVAILABLE TO BOARDS OF REFEREES AND AGENTS ALIKE AS SOON AS THEY BECOME AVAILABLE.

These recommendations should result in an improvement in the quality of the submissions and reduce some of the frivolous or otherwise unnecessary appeals now being received by some boards.

### ii) Boards of Referees

There are two main responsibilities applicable to Boards of Referees and which bear repeating here. First, the Board is required to conduct a hearing, call witnesses if required, and ensure that its independence and impartiality are maintained. Second, the Board is required to establish and interpret the facts of the case in respect of the Unemployment Insurance legislation and jurisprudence, and decide whether or not the claimant is entitled to UI benefits.

The Committee considered several alternatives to the present Board of Referees structure and concluded that the present part-time representational Board of Referees system is satisfactory and there is no compelling reason to believe that another system would work as well, let alone better. However, as criticism was received concerning the selection and appointment of some Chairmen and panel members -

WE RECOMMEND THAT EACH POTENTIAL CHAIRMAN AND PANEL MEMBER CONTINUE TO BE FULLY MEASURED AGAINST THE CRITERIA ALREADY PRESCRIBED BY THE COMMISSION WITH PARTICULAR EMPHASIS ON THE "PERSONAL CONSIDERATIONS" OUTLINED THEREIN.

During the course of its work the Committee came to feel that former Commission staff members would make excellent Chairmen of Board of Referees. While panel members do not enjoy the same appearance of neutrality the Committee feels that they should be given consideration for appointment as Chairman.

IT IS THEREFORE RECOMMENDED THAT QUALIFIED FORMER EMPLOYEES OF THE COMMISSION AND PANEL MEMBERS OF BOARDS OF REFEREES WHO NO LONGER HAVE A SIGNIFICANT ATTACHMENT TO, OR ASSOCIATION WITH THEIR EMPLOYEE OR EMPLOYER ORGANIZATION, BE CONSIDERED AS POTENTIAL CHAIRMEN.

THE COMMITTEE ALSO RECOMMENDS THAT TENURE FOR ALL APPOINTMENTS BE THREE YEARS WITH AN OPTION FOR RE-APPOINTMENT.

The three year tenure would provide an opportunity for evaluation of the performance of Chairmen and panel members. This would encourage greater participation and representation from the associations involved, and in the event that panels became too large and frequency of attendance unsatisfactory, would give the Commission leeway to make the necessary adjustments.

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT SECTION 91(2) OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE ACT 1971 BE AMENDED SO THAT RETIREMENT FOR CHAIRMEN BE AUTOMATIC AT AGE 75 OR EARLIER IN THE EVENT OF HEALTH REASONS OR UNSATISFACTORY PERFORMANCE.

The Committee received several observations from chairmen and board members to the effect that the induction and on-going training required improvement. Although the necessary insurance policy guidelines for such training have already been stipulated by the Commission (MANUIC I), their implementation appeared rather inconsistent in the cities visited by the committee. The board members also requested more frequent briefing and discussion periods to acquaint them with changes in Commission policy and UI legislation in order that they might obtain the required guidance needed to apply these changes in their decision making.

WE THEREFORE RECOMMEND THAT THE COMMISSION ENSURES THAT EXISTING POLICY IN RELATION TO THE TRAINING OF BOARD MEMBERS BE MORE UNIFORMLY CARRIED OUT IN ALL CASES.

The Committee also found during its meetings that in order to maintain the required body of knowledge and degree of specialization, a chairman should serve at least twice monthly and panel members once monthly.

IT IS THEREFORE RECOMMENDED THAT THE NUMBER OF CHAIRMEN AND PANEL MEMBERS BE ADJUSTED TO ACHIEVE THIS GOAL.

It was observed that the case load of "5-6 for a half day" and "12 for a full day," where labour dispute cases were not involved, was being arbitrarily adhered to regardless of the complexity of the cases or the in-person appearance of appellants. The Committee found that this significantly influenced the decision making process and, on occasion did not allow sufficient time for each case.

THE COMMITTEE THEREFORE RECOMMENDS THAT EACH CHAIRMAN ENSURE ALL CASES BE FULLY HEARD AND IF NOT, THAT THEY BE ADJOURNED UNTIL SUCH TIME THAT A COMPLETE HEARING OF THE CASE IS POSSIBLE.

IN ORDER TO ENCOURAGE AND SOLICIT THE INPERSON ATTENDANCE OF APPELLANTS AT THE BOARD HEARING THE COMMITTEE RECOMMENDS THE NOTICE OF APPEAL, FORM 15-06 BE AMENDED AS PER THE ATTACHED FORM IN APPENDIX B. AS WELL PERSONAL INTERVIEWS AND PHONE CALLS TO CLAIMANTS TO ENCOURAGE ATTENDANCE SHOULD BE INCREASED.

The Committee also considered the right of appeal from decisions of Boards of Referees. Under the present law and regulations any Board of Referees' decision which is not unanimous may be appealed as a matter of right.

In the case of a unanimous decision, however, only the Commission has an automatic right of appeal. Insured persons and employers may only appeal through associations of employees and employers. Individuals who are not members of trade unions or associations of employers have no right to appeal a unanimous decision of the Board of Referees except by leave of the Chairman of the same board which made the decision.

Almost without exception we found Board chairmen to be uncomfortable with this responsibility. They pointed out that if they can perceive grounds for allowing a further appeal, the more appropriate course of action would seem to be to rehear the case. The record indicates that, in fact, some cases are reheard and decisions reversed. However, chairmen are then left with the problem of deciding what type of case the legislators anticipated would be appropriate for appeal to the Umpire and could not be more appropriately dealt with by a rehearing. Moreover it leaves the chairman in an awkward position in regard to his relationship with the two panel members if he does grant leave.

The Committee agreed that this authority was quite discriminatory in that, in effect, some persons required leave to appeal whereas others did not. It was also noted that Umpires have criticized several decisions of chairmen to grant leave to appeal where the umpires thought proper grounds did not exist.

The Committee believes that this problem as well as the problem of the claimant who is not a member of a trade union, should be resolved by redefining the basis upon which appeals from Board decisions may be made.

IT THEREFORE RECOMMENDS THAT THE BOARD OF UMPIRES (A RECOMMENDATION WHICH WILL BE DEALT WITH MORE FULLY BELOW), BE AUTHORIZED TO HEAR ALL APPEALS (UNDER CERTAIN CONDITIONS) FROM BOARD OF REFEREES' DECISIONS.

This recommendation would remove the present anomalous situation and ensure that all persons and groups, including the Unemployment Insurance Commission, are treated in the same manner. The effect of the recommendation would probably be a reduction in the number of appeals to the higher level and an elimination of specious appeals.

The committee concluded that essential evidence obtained at Board of Referees' hearings particularly from in-person appellants was being lost and not recorded in the decisions.

THE COMMITTEE THEREFORE RECOMMENDS ALL HEARINGS OF APPEALS BY BOARDS OF REFEREES BE RECORDED BY MEANS OF MECHANICAL EQUIPMENT AND THE RESULTING RECORDINGS BE MAINTAINED AND INCLUDED WITH THE APPEALS TO THE UMPIRES.

The Committee found there was a need for more personal service to the claimant within the Commission, for example, advocacy service independent of the Commission - particularly for those persons not belonging to an organized group. Without this aid, such a claimant is less likely to appeal and probably will not appear in person before the Board.

It would appear that if the percentage of in-person applications for benefits, particularly where there is a possible disqualification involved, were much higher, then these claimants would be provided with a more effective service. The increased face-to-face interview, either at the time the claim is filed or subsequently, would allow the claimant to describe his situation in a very informal way as to why he left his job or is unemployed and would also allow an Agent to explain the requirements of the UI Act and relate it to the particular circumstances. Subsequently, he could assist him in the preparation of his appeal and his presentation to the Board of Referees.

Face-to-face interviews should be encouraged to the maximum extent feasible particularly where a disqualified claimant has indicated a desire to appeal the Insurance Agent's decision.

THE COMMITTEE, THEREFORE, RECOMMENDS A GREATER PERCENTAGE OF APPLICATIONS FOR BENEFITS BE HANDLED IN PERSON BY THE DISTRICT OFFICES.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THERE SHOULD BE AN ADVOCACY SERVICE AVAILABLE BUT UNDER NO CIRCUMSTANCES SHOULD THE COMMISSION ENTER INTO A FEE-PAYING ARRANGEMENT FOR SUCH A SERVICE.

We recognize that certain groups of the Legal Aid variety are already in existence and providing such service. We encourage the Commission to cooperate with such groups.



The Committee did consider other services, namely providing an independent person located in each district office of the Commission, or nearby, who would be paid to provide such a service, or entering into an agreement with various unions to provide this service on a fee basis for non-union members. These were not acceptable as the Committee agreed that the present agencies should be encouraged to provide such service. In this respect the committee encourages the Commission to strengthen its communications with the various community organizations concerned with unemployment insurance matters.

Board members and chairmen were invited to comment on the adequacy of remuneration. The responses gave us some indication as to how these responsibilities are perceived but they did not enable us to make firm recommendations as to an appropriate level of payment.

At the present time when a board session is scheduled the board members receive copies of the appeals submissions some days in advance of the actual hearing. For a full day's session the members require approximately one half day to review the cases and prepare themselves for the hearing. Some travel and out of pocket expenses are required on the day of the session as well as overtime on occasion. The per diem rate now established for board members takes these factors into account.

In general the Committee feels the nature of the responses was much to the credit of the Board members. We do, however, believe that the importance of the work performed is such as to merit some increase over the present levels.

### iii) The Umpire

Amendments to the Unemployment Insurance Act in 1971 increased the number of insured persons by 1.2 million people and the total coverage to 6.5 million or about 96% of the paid worker population at that time. A different benefit structure was also created. These changes in the Unemployment Insurance legislation have understandably created more appeals - in particular a four fold increase in the number of appeals to the Umpire.

During 1974 in an exchange of letters with Mr. G. Cousineau, Chairman, Unemployment Insurance Commission, Chief Justice Hon. W.R. Jackett of the Federal Court, as well as the Associate Chief Justice Hon. Camil Noel, expressed grave concern about what they perceived to be the anomalous situation created by the necessity of all the judges of the Trial Division having to function under two different statutes, and thus, in effect being Umpires for unemployment insurance appeals and judges for other cases.

They further stated that it is unrealistic to expect judges to adopt the same informal manner as Boards of Referees in conducting their hearings in that a courtroom environment does not easily lend itself to such informality. In this regard, the Committee observed that the intent of Section 93(1) of the Unemployment Insurance Act appears to have been that all appeals shall be dealt with by the Umpire as informally and expeditiously as the circumstances and consideration of fairness will permit.



In order to correct the situation now existing at the Umpire level and satisfy some of the concerns expressed by Chief Justice Jackett, the Committee considered several options in lieu of the present arrangement. Judges of the superior court, or county court of the provinces or members of the Tax Review Board could be substituted on a regional basis for the judges of the Federal Court. This would disperse the current workload over a greater number of individuals, reduce delays and improve in-person appearances. This advantage, however, would be more than offset by the infrequency of appeals with some judges and a greater lack of knowledge of the Unemployment Insurance Act on the part of the large majority of them, which would result in more inconsistency than at present. For these reasons the Committee did not favour this option.

A second option would be the appointment of two or three judges of the Federal Court who would deal with unemployment insurance matters on a full-time basis. Consistency would be improved, delays would be reduced and hearings could be held in a more informal atmosphere. Although the advantages would be greater, such judges would be more or less isolated from their colleagues of the Federal Court.

The third consideration would be to establish a Board of Umpires consisting of a chairman and not less than two members. Such a Board would be quite apart from the Commission's operations and would permit representations to be made at hearings by an officer of the Commission in addition to the appellant and/or his representative. These Umpires would become highly specialized in unemployment insurance legislation and the jurisprudence established would therefore become more consistent.

The Committee could foresee no serious objections to establishing such a Board. Moreover in the future as the Board gains experience a review might be made of the feasibility of assigning it the responsibility of administering the Boards of Referees and their operations with a view to improving the independence of the system in the eyes of the public.

THE COMMITTEE THEREFORE RECOMMENDS LEGISLATIVE CHANGES BE MADE TO ESTABLISH A BOARD OF UMPIRES. THE BOARD WOULD BE ESTABLISHED AS FOLLOWS:

- a) **Number and composition:** a Chairman and not less than two other Umpires would constitute the Board. The Chairman would be the Chief Executive Officer.
- b) **Nomination:** the Governor in Council would appoint the Chairman and the Umpires.
- c) **Administration:** the Board would be administered by the Minister responsible for the Unemployment Insurance Act.
- d) **Head office and sittings:** hearings by the Board of Umpires would be in the National Capital Region or in any place in Canada as directed by the Chairman.

- e) **Quorum:** the Chairman could direct the hearings to be conducted by the entire Board or by any individual Umpire.
- f) **Qualification of members:** the age limit for appointment would be sixty-five years and a member would cease to hold office upon attaining the age of seventy years.

The Chairman and other Umpires would be very highly qualified barrister or advocates having been admitted to the bar at least ten years prior to appointment; considered members in good standing by their provincial law association and their nomination suggested by that association.

Each Umpire would devote the whole of his time to the performance of his duties and would not accept or hold any office or employment which could be considered inconsistent with his responsibilities as a Board member.

- g) **Tenure:** the members would hold office during pleasure for a term of five years and would be eligible for re-appointment upon expiration of their term of office. Tenure would cease in any event upon attaining the age of seventy years.
- h) **Jurisdiction:** the Board of Umpires would have the jurisdiction to hear an appeal brought by a claimant, an association of workers on behalf of a claimant, an association of employers on behalf of an employer, an employer or the Unemployment Insurance Commission, upon the grounds that a Board of Referees
  - i) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
  - ii) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
  - iii) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;
  - iv) or there was a principle of importance involved or other special circumstances to warrant hearing the appeal.

The Board or an Umpire would have the authority to determine any question of law or fact as to whether an appellant or a group of appellants was entitled to unemployment insurance benefits. The Board or an Umpire could, with respect to any appeal made to it, rescind, confirm or modify the decision of the Board of Referees or refer the appeal back to the Board of Referees for a re-hearing.

The decision of the Umpire on an appeal from a decision of a Board of Referees would be final and not subject to appeal to or review by any court except in accordance with the Federal Court Act.

- i) **Procedure and practice:** any appeal to the Board of Umpires would be made in writing directly to the Registrar of that Board, within 30 days of the receipt of the decision of the Board of Referees or such longer period as the Board of Umpires may in any case for special reasons allow, and would set forth all the grounds therefor.

The Committee is rather uneasy that the Board of Umpires might experience an excessive number of appeals from Board of Referees' decisions as a result of our recommendation. If this situation does occur in the future, some provision should be made allowing the Board of Umpires to require appellants to apply for leave to appeal.

The Board would prescribe any other necessary rules for appeals or procedure for appeals.

The Committee is of the opinion that such a Board of Umpires would provide the necessary avenue of appeal for any person, employer or association of workers who might think that they have been unjustly treated under the Unemployment Insurance programme. Its members would be employed on a full-time basis and be specialized in the consideration and disposal of such appeals.

In recommending that a Board of Umpires be established the Committee envisions a close relationship developing between that body and the Board of Referees. We would hope, for instance, that copies of the decisions of the Umpire would be provided to all members of the Board of Referees responsible in the first instance and that an understanding of the Umpire's reasoning and decision would prove valuable to these Boards.

The Commission at present has the responsibility of providing the administrative support services for the work of the Umpires through the Registrar and his staff.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE OFFICE OF THE REGISTRAR BE TRANSFERRED FROM THE ADMINISTRATIVE CONTROL OF THE UNEMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION TO THE ADMINISTRATIVE CONTROL OF THE BOARD OF UMPIRES.

## CONCLUSION

The committee would like to emphasize that by and large, it found the Unemployment Insurance Appeal System to be effective and equitable considering that it has been in existence, without major revamping, for 35 years. With remarkably few exceptions, the Appeal System continues to fulfill its role in exemplary fashion.

In arriving at this general conclusion the most compelling evidence was our perception of Boards of Referees. Whatever shortcomings exist, time and again it was made apparent to us that their practical knowledge of the local labour market, their sense of responsibility for the integrity of the program, as well as their objectivity as private citizens not employed by the Commission, combine to enable them to perform a distinct service to contributors and claimants alike. In our view this is a critical test of the appeal system.

However, as might be expected, we observed certain weaknesses in the system which we felt should be corrected in order to make it even better and it is in this light that we have made our recommendations.

We strongly feel that as the fact finding at the first level of appeal improves in quality, the levels above it will automatically improve as a beneficial side-effect. In other words, if the work of the Insurance Agent is improved, there should be fewer specious appeals.

Thus, our review examined the three levels of the appeal system, i.e., the Insurance Agent, the Boards of Referees and the Umpire. Our recommendations in respect of the first two levels of appeal were what we perceived to be methods of improving an already existing and generally well functioning system. However, when we reached the third level of appeal, the Umpire - it became apparent that sufficient structural problems were in evidence at that level to effectively proscribe a simple improvement in the existing system.

Because of this, and for the reasons that have been delineated more fully elsewhere in this report, our major recommendation, and the one we feel to be the most significant, is the establishment of a Board of Umpires, to replace the existing Umpire system. In conjunction with this, we have also recommended that appeal to this Board be made only under certain conditions, thus according all potential appellants equal status under the system.

We feel that the implementation of our recommendations will result in an appeal system which is more efficient, more equitable and more accessible on the one hand while at the same time ensuring that its positive aspects, as well as its good record over the past 35 years, are maintained.

## APPENDIX A

### SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

#### Insurance Agents and the Unemployment Insurance Commission

1. That the Commission's efforts at the first level of the appeal system focus on attempting to ensure that the claimant understands why his claim has been denied and that the claimant be given an opportunity to provide any additional information which might result in a change in that decision. (Page 8)
2. That a senior Insurance Agent monitor all submission for appeals to ensure the fact finding is complete in all respects and that the decision is sound and not merely one made by rote. (Page 8)
3. That work proceed as rapidly as possible on the creation of an index of decisions of the Umpire and a re-worded and up-dated "Digest of Benefit Entitlement Principles". Furthermore these work instruments should be made available to Boards of Referees and Agents alike as soon as they become available. (Page 8)

#### Boards of Referees

4. That each potential Chairman and panel member continue to be fully measured against the criteria already prescribed by the Commission with particular emphasis on the "Personal Considerations" outlined therein. (Page 9)
5. That qualified former employees of the Commission and panel members of Boards of Referees who no longer have a significant attachment to, or association with their employee or employer organizations, be considered as potential Chairmen. (Page 9)
6. That tenure for all appointments to Board of Referees be three years with an option for re-appointment. (Page 9)
7. That Section 91(2) of the Unemployment Insurance Act 1971 be amended so that retirement for Chairmen be automatic at age 75 or earlier in the event of health reasons or unsatisfactory performance. (Page 9)
8. That the Commission ensures that existing policy in relation to the training of Board members be more uniformly carried out in all cases. (Page 9)
9. That the number of Chairmen and panel members be adjusted to achieve this goal, (of frequency of sittings). (Page 10)
10. That the Notice of Appeal, form 15-06 be amended, as well, personal interviews and phone calls to claimants increased to encourage attendance at the Board hearings. (Page 10)
11. That each Chairman ensure all cases be fully heard and if not, that they be adjourned until such time that a complete hearing of the case is possible. (Page 10)
12. That the Board of Umpires be authorized to hear all appeals (under certain conditions) from Board of Referees' decisions. (Page 11)

13. That all hearings of appeals by Boards of Referees be recorded by means of mechanical equipment and the resulting recordings be maintained and included with the appeals to the Umpires. (Page 11)
14. That a greater percentage of applications for benefits be handled in person by the District Offices. (Page 11)
15. That there should be an advocacy service available but under no circumstances should the Commission enter into a fee-paying arrangement for such a service. (Page 11)

#### **Board of Umpires**

16. That legislative changes be made to establish a Board of Umpires. (Page 13)
17. That the Office of the Registrar be transferred from the administrative control of the Unemployment Insurance Commission to the Administrative control of the Board of Umpires. (Page 15)





*Be sure to quote your Social Insurance Number which is shown below on all correspondence regarding your claim and send all letters to this office.*

S.I.N.
CLAIMANT'S NAME
DISTRICT OFFICE
DATE

Dear

Your appeal will be considered by a Board of Referees at \_\_\_\_\_  
on \_\_\_\_\_  
at the following address:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

However, you may have information which you feel might affect the decision which has been made in your claim. If this is the case, a Board hearing might not be necessary at all and we would encourage you to provide the information to the Commission. In such an event, or if you are unclear about how to proceed, you may within 5 days of receipt of this letter, contact:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Tel: \_\_\_\_\_

who will be pleased to assist you in any way possible.

Should you not wish to avail yourself of this opportunity, your Board hearing will proceed as previously indicated. **YOU AND/OR YOUR REPRESENTATIVE HAVE THE RIGHT TO BE PRESENT AT THAT HEARING.**

CLERK OF THE BOARD OF REFEREES





Prrière de mentionner votre numéro d'assurance sociale qui est indiqué ci-dessous dans toute correspondance concernant votre demande et d'adresser toute lettre au bureau indiqué ci-dessous.

NAS	
NOM DU PRESTATAIRE	
BUREAU DE DISTRICT	
DATE	

M

Votre appel sera entendu par un conseil arbitral à \_\_\_\_\_

à l'adresse suivante: \_\_\_\_\_

Toutefois, vous avez peut-être des renseignements qui, à votre avis, pourraient influencer la décision prise en ce qui concerne votre demande de prestations. Dans ce cas, il n'est peut-être pas du tout nécessaire qu'un conseil entende votre appel et nous vous invitons à fournir ces renseignements à la Commission. Dans une telle éventualité, ou si vous ne savez pas très bien quoi faire, vous pouvez, dans les cinq jours qui suivent la réception de la présente lettre, communiquer avec:

qui sera heureux de vous apporter toute l'aide possible.

Si vous ne désirez pas vous prévaloir de cette possibilité, le conseil entendra votre appel à la date et à l'endroit indiqués ci-dessus. VOUS ET (OU) VOTRE REPRÉSENTANT AVEZ LE DROIT D'ASSISTER À L'AUDIENCE.

LE GREFFIER DU CONSEIL ARBITRAL

13. Qu'on enregistre par des moyens mécaniques tous les appels entendus par les conseils arbitraux et que ces enregistrements soient conservés et joints aux appels portés devant les juges-arbitres. (Page 11)
  14. Que les bureaux de district reçoivent un plus grand pourcentage des demandes de prestations au cours d'une entrevue personnelle. (Page 12)
  15. Qu'on offre un service de conseillers, mais qu'en aucun cas la Commission ne conclue d'accord prévoyant le paiement d'honoraires à cette fin. (Page 12)
- Conseil des juges-arbitres**
16. Qu'on modifie la Loi pour qu'elle prévoit l'établissement d'un conseil d'arbitres. (Page 13)
  17. Que la gestion administrative du bureau du registraire soit transférée de la Commission d'assurance-chômage au conseil des arbitres. (Page 15)

Agent d'assurance et Commission d'assurance-chômage

1. Qu'au premier niveau du système d'appel, la Commission s'applique surtout à faire comprendre au prestataire les raisons du refus de sa demande et à lui donner la possibilité de fournir tout renseignement complémentaire qui pourrait donner lieu à la modification de cette décision. (Page 8)
2. Qu'un agent d'assurance supérieur vérifie tous les exposés de faits relatifs aux appels pour s'assurer que l'établissement des faits est complet à tous égards et que la décision est juste et non rendue de façon purement mécanique. (Page 8)
3. Qu'on procède le plus rapidement possible à la création d'un index des décisions des juges-arbitres et au remaniement et à la mise à jour de "l'Exposé des principes régissant l'admissibilité aux prestations". De plus, ces instruments de travail devraient être mis à la disposition des conseils arbitraux et des agents dès leur publication. (Page 8)

Conseils arbitraux

4. Qu'on continue à mesurer rigoureusement les compétences de chaque président et membre de conseil éventuel aux critères prescrits par la Commission, en accordant une attention particulière aux "aptitudes personnelles" qui y sont énumérées. (Page 9)
5. Que les anciens employés de la Commission qui ont les compétences requises et les membres de conseils arbitraux qui n'ont plus d'affiliation ou de lien important avec leur ancienne association d'employés et d'employeurs soient considérés comme des candidats éventuels à la présidence. (Page 9)
6. Que le mandat de tous les présidents et membres soit de trois ans, avec possibilité de renouvellement. (Page 9)
7. Que le paragraphe 91(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage soit modifié pour prévoir la mise à la retraite d'office des présidents à l'âge de 75 ans, ou plus tôt en cas de mauvaise santé ou de rendement insuffisant. (Page 9)
8. Que la Commission voie à ce que les lignes directrices existantes touchant la formation des membres des conseils soient appliquées de façon plus uniforme dans tous les cas. (Page 9)
9. Qu'on rajuste le nombre des présidents et membres de conseil pour atteindre cet objectif (de la fréquence des séances). (Page 10)
10. Que l'avis d'appel (formule 15-06) soit modifié, et le nombre des entrevues personnelles et des appels téléphoniques accru pour encourager les prestataires à assister à l'audience. (Page 10)
11. Que chaque président voie à ce que tous les cas soient étudiés à fond et, si l'on manque de temps, à ce que les cas restants soient reportés à une séance ultérieure. (Page 10)
12. Que le conseil des juges-arbitres soit autorisé, à certaines conditions, à entendre tous les appels de décisions de conseils arbitraux. (Page 11)



Le comité tient à souligner que, à tout prendre, il a trouvé le système d'appel de l'assurance-chômage efficace et juste, compte tenu du fait qu'il existe depuis trente-cinq ans sans avoir subi de modifications majeures. À très peu d'exceptions près, le système d'appel continue de jouer son rôle de façon exemplaire.

L'élément le plus déterminant de cette conclusion générale est notre propre perception des conseils arbitraux. Quelles que soient les lacunes de ces conseils, il nous est apparu à maintes reprises que leur connaissance pratique du marché du travail local, leur sens de responsabilité vis-à-vis l'intégrité du régime, de même que leur objectivité de citoyens indépendants de la Commission, salient pour les rendre aptes à offrir un service distinct aux cotisants et aux prestataires. À notre avis, il s'agit là d'une épreuve difficile à laquelle est soumis le système d'appel.

Toutefois, comme on pouvait s'y attendre, nous avons observé certaines faiblesses à corriger pour améliorer le système et c'est dans cet esprit que nous avons fait nos recommandations. Nous sommes fermement convaincus que l'amélioration de la qualité de l'établissement des faits au premier niveau d'appel aura automatiquement des répercussions indirectes favorables sur les niveaux supérieurs. En d'autres mots, si le travail de l'agent d'assurance s'améliore, il devrait y avoir moins d'appels futiles.

Notre étude a donc porté sur les trois niveaux du système d'appel, soit l'agent d'assurance, les conseils arbitraux et le juge-arbitre. Nos recommandations touchant les deux premiers niveaux d'appel portaient sur les moyens à prendre, à notre avis, pour améliorer un système existant et fonctionnant généralement bien. Toutefois, lorsque nous sommes parvenus au troisième niveau d'appel, celui du juge-arbitre, il s'est avéré qu'il existait assez de problèmes structurels pour écarter la solution d'une simple amélioration du système existant.

Pour cette raison et pour les raisons que nous avons exposées plus en détail ailleurs dans le présent rapport, notre principale recommandation, celle que nous estimons la plus importante, est d'établir un conseil d'arbitres pour remplacer le système actuel de juges-arbitres. En outre, nous avons également recommandé qu'on ne permette d'interjeter appel devant ce conseil qu'à certaines conditions, accordant ainsi à tous les appelants éventuels le même traitement en vertu du système.

Nous croyons que la mise en oeuvre de nos recommandations aboutira à un système d'appel plus efficace, plus juste et plus accessible, qui, en même temps, conservera ses aspects positifs, ainsi que la bonne réputation qu'il a acquise au cours des trente-cinq dernières années.

Le conseil ou l'arbitre aurait le pouvoir de statuer sur toute question de droit ou de fait ayant trait à l'admissibilité d'un appelant ou un groupe d'appelants à des prestations d'assurance-chômage. Le conseil ou l'arbitre pourrait, dans le cas de tout appel dont il serait saisi, annuler, confirmer ou modifier la décision du conseil arbitral ou renvoyer l'appel au conseil arbitral pour qu'il l'entende de nouveau.

La décision de l'arbitre sur un appel d'une décision d'un conseil arbitral serait définitive et sans appel et ne pourrait être révisée par aucun tribunal, sauf conformément à la Loi sur la Cour fédérale.

i)

**Procédure et pratique:** Tout appel devant le conseil et l'arbitre serait formulé par écrit directement au registraire de ce conseil, dans les 30 jours de la réception de la décision du conseil arbitral ou dans le délai supplémentaire que le conseil des arbitres pourrait accorder pour des raisons spéciales, et énoncerait toutes les raisons qui le motivent.

Le comité craint que le conseil des arbitres soit saisi d'un nombre excessif d'appels de décisions de conseils arbitraux, par suite de notre recommandation. Dans une telle éventualité, il faudrait accorder au conseil des arbitres le pouvoir d'exiger que les appelants demandent l'autorisation d'interjeter appel.

Le conseil prescrirait toutes autres règles nécessaires touchant les appels ou la procédure d'appel.

Le comité est d'avis qu'un tel conseil d'arbitres offrirait les voies de recours nécessaires à toute personne, tout employeur ou toute association de travail-leurs qui pourraient s'estimer lésés par suite de l'application de la Loi sur l'assurance-chômage. Les membres de ce conseil, qui seraient employés à plein temps, seraient spécialisés dans l'examen et le règlement de ces appels.

En recommandant l'établissement d'un conseil d'arbitres, le comité entrevoit l'établissement de relations étroites entre les arbitres et le conseil arbitral. Nous espérons que des copies des décisions des arbitres, par exemple, soient transmises à tous les membres du conseil arbitral ayant d'abord statué sur le cas et que la compréhension du raisonnement et de la décision de l'arbitre seraient utiles au conseil arbitral.

A l'heure actuelle, la Commission est chargée de fournir les services de soutien administratif pour le travail des juges-arbitres par l'entremise du registraire et de son personnel.

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LA GESTION ADMINISTRATIVE DU BUREAU DU REGISTRAIRE SOIT TRANSFÉRÉE DE LA COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE AU CONSEIL DES ARBITRES.

- a) **Nombre et composition:** Le conseil serait constitué d'un président et d'au moins deux autres juges-arbitres. Le président serait l'administrateur délégué.
- b) **Nomination:** Le gouverneur en conseil nommerait le président et les arbitres.
- c) **Comptabilité:** Le conseil serait comptable au ministre chargé de l'application de la Loi sur l'assurance-chômage.
- d) **Siège et lieu des séances:** Les audiences du conseil des arbitres auraient lieu dans la région de la capitale nationale ou à tout endroit du Canada désigné par le président.
- e) **Quorum:** Le président pourrait ordonner que l'audience soit tenue par le conseil complet ou par un arbitre en particulier.
- f) **Conditions de nomination des membres:** L'âge limite pour être nommé serait de 65 ans et un membre serait révoqué à l'âge de 70 ans.
- Le président et les autres arbitres seraient des avocats hautement qualifiés, qui ont été admis au barreau au moins dix ans avant leur nomination et sont membres en règle du barreau provincial qui a reconnu leur mandat leur nomination.
- Chaque arbitre consacrerait tout son temps à ses fonctions et n'accepterait ni n'occuperait de fonction ou d'emploi qui pourrait être jugé incompatible avec ses responsabilités de membre du conseil.
- Mandat:** Les membres seraient nommés à titre amovible pour une période de cinq ans et pourraient être nommés à nouveau à la fin de leur mandat. Leur mandat cesserait de toute façon à l'âge de 70 ans.
- h) **Juridiction:** Le conseil des arbitres aurait compétence pour entendre les appels interjetés par un prestataire, une association de travailleurs au nom d'un prestataire, une association d'employeurs au nom d'un employeur, un employeur ou la Commission d'assurance-chômage, dans les cas où
- (i) le conseil arbitral n'a pas respecté un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ses pouvoirs ou refusé de les exercer;
- (ii) a fait une erreur de droit en rendant sa décision ou son ordonnance, que l'erreur apparaisse ou non au dossier; ou
- (iii) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion erronée qu'il a tirée de mauvaises foi ou par caprice ou sans tenir compte des documents dont il avait été saisi;
- (iv) où un principe important est en jeu ou d'autres circonstances spéciales justifient l'audition de l'appel.

crée par le fait que tous les juges de la Division de première instance devaient travailler en vertu des dispositions de deux lois différentes, faisant à la fois office de juges-arbitres dans le cas des appels relatifs à l'assurance-chômage et de juges dans d'autres cas.

Ils ajoutaient qu'il était irréaliste d'attendre que les juges adoptent la même attitude de décontractée que les conseils arbitraux au cours des audiences, car l'atmosphère d'une cour ne s'y prête pas facilement. À ce propos, le comité a noté que l'objet du paragraphe 93(1) de la Loi sur l'assurance-chômage semble être que le juge-arbitre doit entendre tous les appels d'une façon aussi simple et rapide que le permettent les circonstances et l'équité.

Pour corriger la situation qui existe actuellement au niveau des juges-arbitres et dissiper certaines inquiétudes exprimées par le juge en chef Jackett, le comité a examiné plusieurs solutions de rechange. À l'échelon national, on pourrait substituer aux juges de la Cour fédérale les juges de la Cour supérieure, ou de la Cour de comté, des provinces ou les membres de la Commission d'appel de l'impôt. Cette solution permettrait de répartir la charge de travail actuelle entre un plus grand nombre de personnes, réduirait les retards et faciliterait les comparutions personnelles. Toutefois, ces avantages seraient annulés par le fait que certains juges siègeraient moins souvent et que la grande majorité d'entre eux connaîtraient moins bien la Loi sur l'assurance-chômage, ce qui accroîtrait encore plus le manque d'uniformité. Pour ces raisons, le comité n'a pas retenu cette solution.

Une autre solution serait de nommer deux ou trois juges de la Cour fédérale qui s'occuperaient à plein temps des questions relatives à l'assurance-chômage. Cette solution permettrait d'accroître l'uniformité, de réduire les retards et d'entreprendre les appels dans une atmosphère plus détendue. Même si cette solution est plus avantageuse, ces juges seraient plus ou moins isolés de leurs collègues de la Cour fédérale.

Une autre solution serait d'établir un conseil d'arbitres composé d'un président et d'un moins deux membres. Ce conseil ne serait pas mêlé au fonctionnement de la Commission, ce qui permettrait à un fonctionnaire de la Commission de faire des observations au cours de l'audience et à l'appelant et (ou) son représentant d'en faire autant. Ces juges-arbitres acquerraient une grande compétence dans la législation de l'assurance-chômage et la jurisprudence établie deviendrait ainsi plus uniforme.

Le comité n'entrevoit aucune objection sérieuse à la création d'un tel conseil. De plus, à mesure que le conseil acquerrait de l'expérience, on pourrait étudier la possibilité de lui confier la direction des conseils arbitraux et leur fonctionnement, dans le but d'accroître l'indépendance du système aux yeux du public.

LE COMITÉ RECOMMANDE DONC QU'ON MODIFIE LA LOI POUR QUELLE PRÉVOIT L'ÉTABLISSEMENT D'UN CONSEIL D'ARBITRES SELON LES MODALITÉS SUIVANTES:

LE COMITÉ RECOMMANDE DONC QUE LES BUREAUX DE DISTRICT REÇOIVENT UN PLUS GRAND POURCENTAGE DES DEMANDES DE PRÉSENTATIONS AU COURS D'UNE ENTREVUE PERSONNELLE.

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'ON OFFRE UN SERVICE DE CONSEILLERS, MAIS QU'EN AUCUN CAS LA COMMISSION NE CONCLUE D'ACCORD PRÉVOYANT LE PAIEMENT D'HONORAIRES À CETTE FIN.

Il existe certains groupes qui s'occupent d'aide juridique et qui offrent un tel service. Nous encourageons la Commission à collaborer avec ces groupes.

Le comité a étudié d'autres services, notamment l'affectation d'une personne indépendante à chaque bureau de district de la Commission ou à un bureau situé tout près, qui serait payé pour fournir ce service, ou la conclusion d'un accord avec divers syndicats pour qu'ils fournissent ce service gratuitement aux non-syndiqués. Ces solutions sont jugées inacceptables, car le comité est d'avis qu'il y a lieu d'encourager les organismes actuels à fournir ce service. À ce propos le comité encourage la Commission à renforcer ses communications avec les divers organismes communautaires intéressés par les questions d'assurance-chômage.

Les présidents et membres de conseil ont été invités à dire s'ils jugeaient leur rémunération suffisante. Les réponses nous ont donné certaines indications sur la façon dont ils perçoivent leurs responsabilités, mais elles ne nous ont pas permis de faire des recommandations fermes quant au niveau de rémunération approprié.

À l'heure actuelle, lorsqu'une séance est organisée, les membres du conseil reçoivent une copie des exposés des faits quelques jours avant l'audience. Dans le cas d'une séance d'une journée complète, les membres ont besoin d'environ une demi-journée pour étudier les cas et se préparer à l'audience. Ils ont des frais de voyage et d'autres dépenses à supporter, le jour de la séance, et ils doivent faire des heures supplémentaires de temps à autre. Le taux de rémunération quotidien des membres du conseil tient actuellement compte de ces facteurs.

En général le comité estime que les réponses font grand honneur aux membres des conseils. Nous croyons cependant que le travail accompli revêt une telle importance qu'il y a lieu d'accroître le niveau de rémunération.

### (iii) Le juge-arbitre

Par suite des modifications apportées à la Loi sur l'assurance-chômage en 1971, le nombre des assurés a augmenté de 1.2 million, portant le nombre total des personnes assujetties à 6.5 millions ou environ 96 pour cent des salariés de l'époque. La structure des prestations a aussi été remaniée. Ces modifications à la Loi sur l'assurance-chômage ont évidemment fait augmenter le nombre des appels, surtout ceux interjetés devant le juge-arbitre qui ont quadruplé.

Au cours de 1974, dans des lettres adressées à M. G. Cousineau, président de la Commission d'assurance-chômage, l'honorable W.R. Jackett, juge en chef de la Cour fédérale, et l'honorable Camil Noël, juge en chef adjoint, se sont dits sérieusement inquiétés par ce qu'ils percevaient comme une situation anormale



Le comité est d'avis que ce pouvoir est tout à fait discriminatoire, car certaines personnes demandant la permission d'interjeter appel, tandis que d'autres ne le font pas. On signale également que les juges-arbitres ont critiqué plusieurs décisions de présidents qui avaient accordé la permission d'interjeter appel, parce que, à leur avis, il n'y avait pas de raison de le faire.

Le comité croit qu'on pourrait résoudre ce problème, de même que celui du prestataire qui n'est pas membre d'un syndicat ouvrier, en redéfinissant les principes sur lesquels on peut s'appuyer pour accorder la permission d'interjeter appel d'une décision d'un conseil.

LE COMITÉ RECOMMANDE DONC QUE LE CONSEIL DES ARBITRES (RE-COMMANDATION DONT IL EST QUESTION PLUS EN DÉTAIL PLUS LOIN) SOIT AUTORISÉ (À CERTAINES CONDITIONS) À ENTENDRE TOUS LES APPELS DE DÉCISIONS DE CONSEILS ARBITRAUX.

Cette recommandation éliminerait les anomalies actuelles et garantirait un traitement uniforme à toutes les personnes et à tous les groupes, y compris la Commission d'assurance-chômage. Elle aurait probablement pour effet de réduire le nombre des appels interjetés devant une instance supérieure et d'éliminer les appels futiles.

Le comité en est arrivé à la conclusion que des éléments de preuve essentiels obtenus lors des audiences des conseils arbitraux, surtout de la part d'appelants comparaisant en personne, étaient perdus et non consignés dans les décisions.

LE COMITÉ RECOMMANDE DONC QU'ON ENREGISTRE PAR DES MOYENS MÉCANIQUES TOUS LES APPELS ENTENDUS PAR LES CONSEILS ARBITRAUX ET QUE CES ENREGISTREMENTS SOIENT CONSERVÉS ET JOINTS AUX APPELS PORTÉS DEVANT LES JUGES-ARBITRES.

Le comité estime que la Commission devrait fournir aux prestataires un service plus personnel, par exemple, un service de conseillers indépendants de la Commission, surtout dans le cas des personnes qui n'appartiennent pas à un groupe organisé. Sans cette aide, ces prestataires sont moins portés à interjeter appel et à comparaître personnellement devant le conseil.

Il semble que si le pourcentage des prestataires qui présentent leur demande de prestations en personne était plus élevé, surtout lorsqu'il y a possibilité d'exclusion, ces prestataires recevraient un service plus efficace. L'entrevue personnelle, lors du dépôt de la demande ou par la suite, permettrait au prestataire de dire très simplement pourquoi il a quitté son emploi ou pourquoi il est en chômage et, à l'agent, d'expliquer les exigences de la Loi sur l'assurance-chômage en les appliquant à la situation particulière du prestataire. Par la suite l'agent pourrait aider le prestataire à préparer son appel et à le présenter devant le conseil arbitral.

Il faudrait encourager le plus possible les entrevues personnelles, surtout lorsqu'un prestataire exclu a indiqué son désir d'en appeler d'une décision de l'agent d'assurance.

Le comité a aussi constaté au cours de ses réunions que, pour conserver les connaissances et le degré de spécialisation requis, un président doit siéger au moins deux fois par mois et un membre, une fois par mois.

IL EST DONC RECOMMANDÉ QU'ON RAJUSTE LE NOMBRE DES PRÉSIDENTS ET MEMBRES DE CONSEIL POUR ATTEINDRE CET OBJECTIF.

Le comité a constaté que l'on s'en tenait arbitrairement à la règle des "cinq ou six cas par demi-journée" et "douze cas par journée entière", lorsqu'il ne s'agissait pas de cas découlant de conflits collectifs, peu importe la complexité des cas ou le nombre d'appelants qui comparaissaient. Il estime que cela influe sensiblement sur la prise des décisions et, à l'occasion, ne laisse pas assez de temps pour examiner chaque cas.

LE COMITÉ RECOMMANDÉ DONC QUE CHAQUE PRÉSIDENT VOIE À CE QUE TOUTS LES CAS SOIENT ÉTUDIÉS À FOND ET, SI L'ON MANQUE DE TEMPS, À CE QUE LES CAS RESTANTS SOIENT REPORTÉS À UNE SÉANCE ULTÉRIÈRE.

POUR ENCOURAGER ET INVITER LES APPELANTS À ASSISTER PERSONNELLEMENT À L'AUDIENCE DU CONSEIL, LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'AVIS D'APPEL (FORMULE 15-06) SOIT MODIFIÉ CONFORMÉMENT À LA FORMULE PROPOSÉE À L'APPENDICE B. IL FAUDRAIT ÉGALEMENT ACCROÎTRE LE NOMBRE DES ENTRE VUES PERSONNELLES ET DES APPELS TÉLÉPHONIQUES POUR ENCOURAGER LES PRESTATAIRES À ASSISTER À L'AUDIENCE.

Le comité a aussi étudié le droit d'en appeler des décisions des conseils arbitraux. En vertu de la Loi et des Règlementés actuels, on a le droit d'en appeler de toute décision d'un conseil arbitral qui n'est pas unanime.

Toutefois, lorsque la décision est unanime, seule la Commission a l'office le droit d'interjeter appel. Les assurés et les employeurs ne peuvent interjeter appel que par l'entremise de leur association. Les personnes qui ne sont pas membres d'un syndicat ouvrier ou d'une association patronale ne peuvent en appeler d'une décision unanime d'un conseil arbitral sans la permission du président du conseil qui a rendu la décision.

Nous avons constaté que les présidents de conseil, à quelques exceptions près, étaient mal à l'aise en ce qui a trait à cette responsabilité. Ils signalaient que, s'ils pergoivent des motifs d'autoriser l'interjection d'un autre appel, il semblerait plus normal d'entendre l'appel de nouveau. En effet, d'après les registres, certains appels sont réentendus et les décisions infirmées. Toutefois, les présidents doivent alors décider du genre de cas qui, dans l'esprit des législateurs, devraient être portés en appel devant le juge-arbitre plutôt que d'être entendus de nouveau. En outre, le président se trouve dans une position difficile par rapport aux deux autres membres du conseil, s'il accorde la permission d'interjeter appel.

qu'un autre système fonctionnerait aussi bien, sinon mieux. Toutefois, comme nous avons reçu des critiques concernant la sélection et la nomination de certains présidents et membres de conseil arbitral,

NOUS RECOMMANDONS QU'ON CONTINUE À MESURER RIGOREUSEMENT LES COMPÉTENCES DE CHAQUE PRÉSIDENT ET MEMBRE DE CONSEIL ÉVENTUEL AUX CRITÈRES DÉJÀ PRÉSCRITS PAR LA COMMISSION, EN ACCORDANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX "APTITUDES PERSONNELLES" QUI Y SONT ÉNUMÉRÉES.

Au cours de son étude, le comité en est venu à penser que les anciens employés de la Commission feraient d'excellents présidents de conseil arbitral. Même si les membres de conseil ne jouissent pas de la même apparence de neutralité, le comité estime qu'on devrait étudier la possibilité de les nommer présidents.

IL EST DONC RECOMMANDÉ QUE LES ANCIENS EMPLOYÉS DE LA COMMISSION QUI ONT LES COMPÉTENCES REQUISES ET LES MEMBRES DE CONSEILS ARBITRAUX QUI ONT PLUS D'AFFILIATION OU DE LIEN IMPORTANT AVEC LEUR ANCIENNE ASSOCIATION D'EMPLOYÉS OU D'EMPLOYEURS SOIENT CONSIDÉRÉS COMME DES CANDIDATS ÉVENTUELS À LA PRÉSIDENCE.

LE COMITÉ RECOMMANDÉ ÉGALEMENT QUE LE MANDAT DE TOUTS LES PRÉSIDENTS ET MEMBRES SOIT DE TROIS ANS, AVEC POSSIBILITÉ DE RENOUVELLEMENT.

Un mandat de trois ans permettrait d'évaluer le rendement des présidents et membres des conseils, ce qui susciterait une plus grande participation et représentation de la part des associations intéressées. Si jamais le nombre des membres devenait trop grand et la fréquence des présences, insatisfaisante, la Commission serait ainsi mieux en mesure de prendre les dispositions nécessaires.

LE COMITÉ RECOMMANDÉ ÉGALEMENT QUE LE PARAGRAPHE 91(2) DE LA LOI DE 1971 SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE SOIT MODIFIÉ POUR PRÉVOIR LA MISE À LA RETRAITE D'OFFICE DES PRÉSIDENTS À L'ÂGE DE 75 ANS, OU PLUS TÔT EN CAS DE MAUVAISE SANTÉ OU DE RENDEMENT INSUFFISANT.

Le comité a reçu des présidents et membres de conseil plusieurs observations portant qu'il fallait améliorer la qualité de l'initiation et de la formation permanente. Bien que les lignes directrices touchant cette formation aient déjà été formulées par la Commission (MANCAC 1), leur mise en oeuvre a semblé manquer d'unité formelle dans les villes où s'est rendu le comité. Les membres des conseils ont aussi demandé des séances d'information et de discussion plus fréquentes pour se familiariser avec les modifications apportées à la politique de la Commission ou à la législation de l'assurance-chômage et recevoir ainsi l'orientation nécessaire pour les appliquer dans la prise de leurs décisions.

NOUS RECOMMANDONS DONC QUE LA COMMISSION VOIE À CE QUE LES LIGNES DIRECTRICES EXISTANTES TOUCHANT LA FORMATION DES MEMBRES DES CONSEILS SOIENT APPLIQUÉES DE FAÇON PLUS UNIFORME DANS TOUTS LES CAS.

A l'heure actuelle, les agents d'assurance, outre qu'ils traitent et régulent plus de cinq millions de demandes de prestations par année, examinent et préparent plus de quarante mille appels devant les conseils arbitraux. Ces nombres considérables ont exigé la nomination et la formation d'agents supplémentaires, ainsi que des changements dans l'organisation des bureaux de district en ce qui a trait à la supervision, à la vérification et au contrôle de la qualité. Pour ces raisons, le comité s'attendait de trouver et a effectivement trouvé certaines inégalités dans le service rendu et dans la qualité du travail.

MÊME SI LA COMMISSION DOIT PRENDRE TOUTES LES MESURES NÉCESSAIRES POUR DONNER AUX AGENTS D'ASSURANCE UNE FORMATION SUFFISANTE, NOUS RECOMMANDONS QU'À CE PREMIER NIVEAU DU SYSTÈME D'APPEL, ELLE S'APPLIQUE SURTOUT À FAIRE COMPRENDRE AU PRESTATAIRE LES RAISONS DU REFUS DE SA DEMANDE ET À LUI DONNER LA POSSIBILITÉ DE FOURNIR TOUT RENSEIGNEMENT COMPLÉMENTAIRE QUI POURRAIT DONNER LIEU À LA MODIFICATION DE CETTE DÉCISION.

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT QU'UN AGENT D'ASSURANCE SUPÉRIEUR VÉRIFIE TOUTS LES EXPOSÉS DE FAITS RELATIFS AUX APPELS POUR S'ASSURER QUE L'ÉTABLISSEMENT DES FAITS EST COMPLET À TOUTS ÉGARDS ET QUE LA DÉCISION EST JUSTE ET NON RENDUE DE FAÇON PUREMENT MÉCANIQUE.

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'ON PROCÈDE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE À LA CRÉATION D'UN INDEX DES DÉCISIONS DES JUGES-ARBITRES ET AU REMANIEMENT ET À LA MISE À JOUR DE L'EXPOSÉ DES PRINCIPES RÉGISSANT L'ADMISSIBILITÉ AUX "PRESTATIONS". DE PLUS, CES INSTRUMENTS DE TRAVAIL DEVRAIENT ÊTRE MIS À LA DISPOSITION DES CONSEILS ARBITRAUX ET DES AGENTS DES LEUR PUBLICATION.

Ces recommandations devraient permettre d'améliorer la qualité des exposés des faits et de réduire un peu le nombre d'appels futiles ou autrement inutiles dont certains conseils sont aujourd'hui saisis.

## (ii) Les conseils arbitraux

Les conseils arbitraux ont deux attributions principales qu'il convient de rappeler ici. Premièrement, le conseil doit entendre l'appel, appeler des témoins, s'il y a lieu, et voir à conserver son indépendance et son impartialité. Deuxièmement, le conseil doit établir et interpréter les faits à la lumière de la législation et de la jurisprudence de l'assurance-chômage, et décider si le prestataire a droit ou non aux prestations d'assurance-chômage.

Le comité, qui a examiné plusieurs autres solutions de rechange, en est arrivé à la conclusion que l'actuel système de conseils arbitraux constitué de représentants à temps partiel est satisfaisant et qu'il n'y a aucune raison valable de croire



Dans certains bureaux de district, on encourage les prestataires à assister à l'audience en les appelant ou en les invitant par écrit. Dans la plupart des bureaux de district, on se limite à envoyer l'avis d'appel (15-06) au prestataire pour l'informer que son appel sera entendu par le conseil. Le comité juge cette formule insatisfaisante.

Le comité sait que les prestataires qui appartiennent à un groupe organisé peuvent compter sur l'aide d'experts pour interjeter appel, tandis que ceux qui ne sont membres d'aucune association d'employés tendent à être laissés à eux-mêmes. Par suite de l'extension de l'assujettissement en vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, il semble que cette situation ait maintenant un effet dissuadatoire. On reviendra plus longuement sur cette question dans le chapitre intitulé "Analyse des questions et recommandations".

Lorsqu'il s'agit de cas découlant de conflits collectifs, visés à l'article 44 de la Loi sur l'assurance-chômage, les témoignages présentés aux audiences sont enregistrés par des moyens mécaniques, ce qui se fait rarement, pour ne pas dire jamais, dans les autres genres de cas. Les prestataires de cette dernière catégorie sont nettement désavantagés, s'ils interjettent appel devant le juge-arbitre, car il n'y a aucun enregistrement des témoignages présentés devant le conseil arbitral autres que ceux consignés dans la décision du conseil. Ces renseignements sont la plupart du temps incomplets ou entièrement omis.

Les membres et présidents de conseil ont été invités à formuler leurs observations sur la suffisance de leur rémunération. Même s'il est évident que bon nombre croient que le niveau actuel de rémunération est insuffisant, il est aussi évident qu'on a le souci de rendre service à la société, ce qui est particulièrement vrai des personnes dont la perte de revenu normal n'est peut-être pas entièrement compensée par la rémunération qui leur est actuellement versée.

### (iii) Le juge-arbitre

Depuis 1971, le nombre des appels interjetés devant le juge-arbitre est passé de moins de 100 à plus de 500 par année. Ces appels accaparent de 20 à 25 pour cent du temps de quelque 10 juges de la Cour fédérale du Canada, ce qui équivaut à un engagement à plein temps de deux ou trois juges.

Les juges-arbitres entendent à la fois des appels relatifs à l'assurance-chômage et d'autres appels interjetés devant la Cour fédérale, à Ottawa et ailleurs. Souvent cette situation entraîne inévitablement de longs délais avant l'audition des appels relatifs à l'assurance-chômage.

Du fait qu'il y a 10 juges-arbitres différents qui travaillent à temps partiel à l'audition des appels relatifs à l'assurance-chômage, il est difficile d'assurer une uniformité raisonnée de leurs décisions. Dans certains cas, on a jugé nécessaires de réunir un comité spécial de juges-arbitres pour examiner des décisions antérieures contradictoires rendues par des juges-arbitres distincts. Tout en reconnaissant qu'il est difficile, dans tout système judiciaire, d'avoir une parfaite uniformité des décisions, il est évident que plus il y aura de juges-arbitres pour entendre les appels relatifs à l'assurance-chômage, plus le danger de manque d'uniformité sera grand.



Les critères de sélection ont paru satisfaisants, mais dans certains cas, les modes de sélection et de nomination des présidents ne l'étaient pas. Il semblait, dans ces cas, qu'un accordait plus d'importance au groupe qu'à l'affiliation du candidat qu'à ses compétences personnelles au regard des critères de sélection. La plupart du temps, les candidats dont la nomination est recommandée à un poste de président ou de membre sont automatiquement nommés par le gouvernement en conseil ou par la Commission. Selon le système actuel, il est difficile de révoquer un membre même si son rendement est insatisfaisant, et certains présidents continuent de siéger après avoir atteint l'âge limite de 75 ans, à cause d'une lacune de la législation.

Au cours de son étude, le comité en est venu à la conclusion que bon nombre d'anciens employés de la Commission feraient d'excellents présidents en raison de leurs connaissances et de leur expérience. Étant donné qu'il est difficile de trouver des présidents éventuels qui sembleraient objectifs, le comité estime qu'il ne faudrait pas négliger cette source particulière. Même si les membres des conseils n'offrent pas tous la même apparence de neutralité, il se pourrait bien qu'ils constituent également une source de candidats à la présidence, pourvu qu'on ne les identifie plus de près à une association d'employeurs ou d'associations.

Un autre problème constaté par le comité est le manque de formation des présidents et des membres. Bon nombre de membres de conseil ont l'impression que l'initiation ne permet pas aux nouveaux présidents ou aux nouveaux membres d'acquiescer la compétence nécessaire pour interpréter la loi et les règlements sur l'assurance-chômage, pas plus que la formation permanente reçue ne leur permet de demeurer compétents une fois qu'ils le sont devenus.

Étant donné que le nombre des appels interjetés devant le conseil arbitral a quadruplé depuis l'adoption de la loi de 1971, le nombre des conseils et donc des présidents et des membres a augmenté considérablement au cours des deux ou trois dernières années. Bien qu'elle ait permis d'améliorer le service et de réduire le délai de règlement des appels, cette augmentation a influé sur la fréquence à laquelle les présidents et les membres, mais surtout ces derniers, sont appelés à siéger. Le comité a constaté que, dans les grands centres, la plupart des présidents qui désirent participer activement siègent au moins une fois par mois. Les membres, pour leur part, ont beaucoup moins l'occasion de siéger, souvent une seule fois ou moins toutes les six semaines. Bon nombre de présidents et de membres estiment que, dans ces circonstances, ils n'atteignent jamais le niveau de connaissance et de compétence nécessaire pour faire du bon travail.

Le comité estime que l'addition d'une moyenne de 12 appels par jour, alors que les présidents ont de plus en plus tendance à comparaître personnellement, crée une situation dans laquelle le conseil arbitral n'a parfois plus le temps qu'il faut pour étudier à fond chaque cas.

En outre, le comité constate que la comparaison des prestations permet souvent de compléter les renseignements dont on dispose déjà et facilite invariablement l'évaluation et la crédibilité de la preuve dont est saisi le conseil arbitral.

## DÉTERMINATION DES QUESTIONS IMPORTANTES

La décision du juge-arbitre est définitive et sans appel, et ne peut être révisée par aucun autre tribunal sauf conformément à la Loi sur la Cour fédérale, ce qui est assez rare. Les juges-arbitres, qui établissent la jurisprudence, forment le troisième niveau d'appel.

Comme on l'a précisé précédemment, aux fins de la présente étude, le "système d'appel" comprend l'agent d'assurance, le conseil arbitral et le juge-arbitre, de même que les diverses méthodes administratives.

Par souci d'uniformité, le comité s'arrêtera à déterminer les questions importantes en fonction de chacun des niveaux du système d'appel.

### (i) L'agent d'assurance

Un agent d'assurance peut avoir à trancher jusqu'à 50 à 75 cas par jour et à rédiger des exposés de faits destinés au conseil arbitral. Ce n'est donc pas étonnant que des conseils arbitraux critiquent le travail des agents d'assurance. Le comité a remarqué que parfois les agents d'assurance n'obtiennent pas tous les faits qui pourraient influencer la décision et qu'ils n'essaient pas toujours de résoudre les contradictions apparentes que renferment les renseignements fournis.

L'agent d'assurance pourrait aider les prestataires qui interjettent appel en leur faisant préciser leurs motifs d'appel et en leur expliquant pourquoi ils ont été exclus et (ou) déclarés inadmissibles lorsque la question en litige est vague.

D'autres observations que le comité a reçues portaient que certains exposés de faits rédigés par les agents d'assurance étaient incomplets, car ils ne renfermaient pas tous les antécédents professionnels du prestataire lorsqu'il était question de la convenance de l'emploi relativement à la recherche de travail. De plus, on n'y précisait pas les motifs de la décision de l'agent, et les décisions du juge-arbitre citées étaient quelquefois trop nombreuses ou sans rapport avec la question, et il était très rare qu'on mentionnait celles qui favorisaient le prestataire.

Les membres des conseils arbitraux ont également formulé certaines critiques quant aux méthodes employées par les agents de contrôle des prestations pour rendre compte des renseignements obtenus des prestataires et quant au fait que certains prestataires comparaissant devant les conseils arbitraux se sont trouvés à avoir mis leur droit aux prestations en jeu à cause de la nature des questions que leur ont posées ces agents. Par contre, les conseils arbitraux ne se prévalent pas toujours de leur droit de faire comparaître devant eux les agents de contrôle des prestations lorsque les circonstances du cas le justifiaient.

### (ii) Les conseils arbitraux

Dans certains cas, le comité a constaté l'existence de conflit d'intérêts ou de manque d'impartialité de la part de certains présidents et membres de conseils arbitraux.

Le prestataire peut, s'il le désire, assister à l'audience, de même que tout fonctionnaire de la Commission, l'employeur en cause, les représentants du prestataire ou de l'employeur ou toute autre personne qui peut être directement intéressée par le cas. À l'occasion, on peut ordonner au prestataire d'assister à l'audience, si l'on juge que sa présence est nécessaire ou qu'elle serait utile pour établir les faits. Dans un tel cas les frais de voyage et autres dépenses du prestataire sont payés.

Le greffier organise des audiences d'une demi-journée (5 ou 6 cas) ou d'une journée entière (jusqu'à 12 cas). Au début de la séance, le président explique au prestataire l'objet du conseil, souligne son indépendance de la Commission, se présente et présente les autres membres du conseil. On prend les mesures nécessaires pour que l'audience se déroule dans la langue officielle choisie par le prestataire, et l'on a recours à des interprètes si le prestataire est incapable de suivre l'audience dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

Le président doit veiller à ce que l'audience se déroule avec ordre mais sans cérémonies, de façon que le prestataire soit détendu et que tous parlent librement. Le conseil examine la preuve et prend une décision à la lumière des dispositions de la Loi et des Règlements, de même que de la jurisprudence. Il faut assigner la décision et ses motifs, ainsi que tout nouveau renseignement obtenu. La décision de la majorité l'emporte et, lorsqu'un membre est dissident, il consigne son opinion sur une formule distincte. Le conseil constitue donc le second niveau d'appel

### (!!!!) Le juge-arbitre

Si l'appel interjeté devant le conseil arbitral n'a pas été accueilli, le prestataire peut se pourvoir en appel devant le juge-arbitre. Ce droit, prévu par l'article 95 de la loi, est toutefois soumis à certaines limitations. Le syndicat du prestataire, l'association de l'employeur et la Commission ont un droit d'appel absolu. Les prestataires qui ne sont pas membres de syndicats et les employeurs ont également le droit d'interjeter appel, pourvu que la décision du conseil ne soit pas unanime. Sinon, ils doivent demander au président du conseil l'autorisation d'interjeter appel devant le juge-arbitre.

La demande d'autorisation d'interjeter appel devant le juge-arbitre doit être présentée dans les 30 jours qui suivent celui de la communication de la décision du conseil au prestataire.

Les exposés des faits relatifs aux appels interjetés devant le juge-arbitre sont établis par un fonctionnaire de la Commission et envoyés au registraire. Ce dernier s'assure que toute la documentation nécessaire est à la disposition du juge-arbitre, consulte le juge-arbitre en chef et organise les audiences aux endroits convenus au Canada.

Conformément à l'article 92 de la loi, des juges de la Cour fédérale (DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE) sont nommés pour faire fonction de juges-arbitres, et, à l'heure actuelle, ils sont dix.

Les personnes qui présentent une demande de prestations d'assurance-chômage ont certains droits en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage, pourvu qu'elles remplissent un certain nombre de conditions. L'un de ces droits est de faire réexaminer les décisions qui leur sont défavorables, droit qui s'exerce par le truchement du système d'appel de l'assurance-chômage. En fait, le système d'appel comporte trois niveaux :

#### (i) L'agent d'assurance

Lorsqu'une demande de prestations est présentée, il incombe aux agents d'assurance à qui la Commission en a délégué le pouvoir en vertu du paragraphe 14(2) de la loi, de décider si des prestations sont payables ou non.

Lorsque aucune prestation n'est payable, l'agent en avise le prestataire et l'informe qu'il a le droit d'interjeter appel devant un conseil arbitral dans les trente jours qui suivent celui où la décision lui est communiquée. On informe également le prestataire de la manière de rédiger sa lettre d'appel, des renseignements qu'elle doit contenir et de l'endroit où il doit l'envoyer. Si le prestataire désire interjeter appel, il en informe l'agent d'assurance qui vérifie si la lettre d'appel est assez complète et assez claire et, au besoin, essaie d'obtenir des renseignements complémentaires des parties en cause.

L'agent réexamine alors le cas afin de déterminer s'il y a lieu de maintenir, de modifier ou d'annuler la décision originale. Lorsque aucun changement n'est justifié ou que la décision originale est simplement modifiée, l'agent d'assurance rédige, à l'intention du conseil arbitral, un exposé des faits pertinents auquel il ajoute tout autre renseignement présenté par le prestataire. Si, par contre, l'agent d'assurance infirme sa décision antérieure et fait droit à la demande, aucune autre mesure n'est nécessaire. Il est donc effectivement le premier niveau de la procédure d'appel.

Le premier niveau d'appel est évidemment très important, car la façon dont le prestataire, son représentant ou l'employeur sont traités par l'agent d'assurance détermine en grande partie la mesure dans laquelle ils estiment qu'on leur a rendu justice.

#### (ii) Les conseils arbitraux

Les conseils arbitraux, qui sont indépendants de la Commission, offrent une voie de recours aux prestataires ou aux employeurs qui estiment lésés par une décision défavorable. Chaque conseil se compose d'un président, d'un ou plusieurs membres représentant les employeurs et d'un nombre égal de membres représentant les assurés. Le président est nommé par le gouverneur en conseil et les membres, par la Commission. La Commission confie à l'un de ses employés le rôle de greffier du conseil arbitral; il est chargé d'organiser les séances du conseil, de dresser ses rapports mensuels et trimestriels sur la suite donnée aux appels et de voir à ce que la documentation et les exposés des faits nécessaires soient fournis.

b) en comparant

Le système d'appel de l'assurance-chômage à d'autres systèmes semblables au Canada.

2. Recommander des modifications à apporter à l'actuel système d'appel afin d'en accroître l'efficacité et (ou) l'efficacité tout en conservant l'accessibilité et l'impartialité.

3. Recommander des modifications à apporter aux politiques et aux méthodes de la Commission en ce qui a trait au système d'appel afin d'en améliorer l'efficacité et (ou) l'efficacité.

La présente étude ne tient pas compte de la procédure d'appel touchant l'assujettissement et les cotisations, prévus à la partie IV de la loi sur l'assurance-chômage, puisque cette partie relève du ministre du Revenu national. Nos recommandations ne portent donc pas sur les modifications à apporter aux méthodes prévues actuellement par cette partie de la Loi et des Règlements sur l'assurance-chômage.

MÉTHODE

III

Pour bien s'acquitter de son mandat, le comité a décidé qu'il devait se familiariser avec le système d'appel. À cette fin, il a étudié des rapports présentés par la Commission et par le groupe de recherche nommé pour aider à cette étude et a assisté aux audiences de juges-arbitres et de divers conseils arbitraux. L'apport le plus important est venu d'une série bien organisée de discussions approfondies avec les présidents et les membres des conseils arbitraux des régions de Toronto, de Montréal, de St-Jérôme, de Joliette, de Vancouver, d'Edmonton, de Saskatoon, de Regina, de Winnipeg, de Timmins, de Sudbury, de North Bay, de Rimouski, de Rivière-du-Loup, de St-Jean (T.-N.), de Gander, de Cornerbrook, d'Halifax, de Sydney, de Moncton, de Saint-Jean (N.-B.) et de Bathurst. On a reçu des organisations de travailleurs et d'employeurs, par l'entremise de leurs représentants au comité, des mémoires contenant des observations et recommandations touchant le système d'appel, et la Commission nous a également fait tenir un mémoire. On a eu aussi des entrevues avec le juge en chef de la Cour fédérale du Canada, les fonctionnaires de la Commission de réforme du droit, les hauts fonctionnaires de la Commission, quelques juges-arbitres et le registraire.

Compte tenu de ses recherches et de ses activités, le comité a décidé que l'étude devait traiter de la procédure d'appel à partir du moment où l'agent d'assurance exclut le prestataire et (ou) le déclare inadmissible jusqu'à et y compris celui où le prestataire interjette appel devant le juge-arbitre. L'étude a également porté sur les dispositions législatives établissant le système d'appel, les critères de sélection des présidents et des membres, le mode de nomination et le programme de formation.



LE SYSTÈME D'APPEL DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE  
RAPPORT DU  
COMITÉ CONSULTATIF DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

INTRODUCTION

Le Comité consultatif de l'assurance-chômage est indépendant de la Commission d'assurance-chômage. Il est composé d'un président et de six à huit membres. Le président et les membres sont nommés par le gouverneur en conseil, à titre amovible. La sélection des membres est faite, à part égale, après consultation avec les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs.

Il incombe au comité de contrôler de temps à autre, lorsqu'il l'estime approprié ou souhaitable, l'application de la loi, la situation du compte d'assurance-chômage, les taux de cotisations, la suffisance de la couverture et des prestations prévues et toute autre question afférente au service de l'assurance-chômage au Canada. La Commission peut, à l'occasion, renvoyer devant le comité pour examen les questions relatives à la loi qu'elle estime devoir lui renvoyer, tandis que le gouverneur en conseil a le pouvoir, lorsqu'il estime opportun de le faire, d'ordonner au comité de faire enquête et rapport sur toute question relative à l'assurance-chômage.

II

OBJET DE L'ÉTUDE

La présente étude découle d'une demande formulée par l'honorable Robert Andras, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. En mai 1975, M. Andras a écrit au comité ce qui suit:

« J'aimerais que le comité entreprenne une étude du système d'appel de l'assurance-chômage le plus tôt possible. »

On a donc demandé au Comité consultatif d'étudier l'actuel système d'appel de l'assurance-chômage, aux fins suivantes:

1. Évaluer l'efficacité et l'utilité de l'actuel système d'appel

a) en étudiant

- (i) Les dispositions législatives qui ont établi le système d'appel;
- (ii) L'objet du système d'appel;
- (iii) Les principes fondamentaux de fonctionnement du système d'appel;
- (iv) Les critères de sélection des présidents;
- (v) Les critères de sélection des membres;
- (vi) Le mode de nomination des présidents;
- (vii) Le mode de nomination des membres;
- (viii) La formation des membres;
- (ix) Les procédures d'appel;
- (x) Les données statistiques concernant le système d'appel.



# TABLe DES MATIÈRES

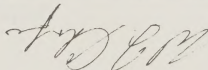
I	INTRODUCTION	1
II	OBJET DE L'ÉTUDE	1
III	MÉTHODE	2
IV	DESCRIPTION DU SYSTÈME D'APPEL	3
V	DÉTERMINATION DES QUESTIONS IMPORTANTES	5
VI	ANALYSE DES QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS	8
VII	CONCLUSION	16
	APPENDICES	
	a) RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	17
	b) FORMULE 15-06 (MODIFIÉE)	19

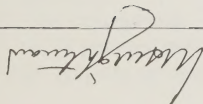
PAGE

Nous aimerions également remercier notre ancien président, maintenant devenu le juge Anatole Lesyk, pour sa contribution à cette étude. Nous espérons que notre rapport sera à la hauteur de la confiance profonde et continue qu'il a eue dans la valeur de notre travail et que vous le trouverez utile dans vos propres délibérations.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Co-présidents:



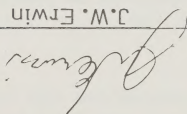


Membres:

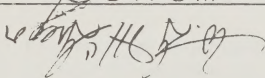


G. H. Durocher

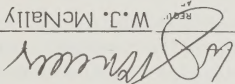
J. W. Erwin



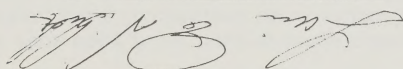
W. G. McGregor



W. J. McNally



L. Nicholson





Le 13 février 1976

L'honorable Robert K. Andras  
Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

A votre demande, le Comité consultatif a entrepris une étude du système d'appel de l'assurance-chômage et notre rapport ainsi que nos recommandations unanimes accompagnent la présente.

Au cours de cette étude, les membres de notre comité ont eu l'occasion de rencontrer des représentants de la Commission de grands centres et de petites localités, d'un océan à l'autre. De plus, nous avons discuté du régime avec un nombre considérable de membres et de présidents de conseils arbitraux et avec une foule de groupes d'intérêt.

Nous croyons donc être des conseillers mieux avertis et nous espérons que les recommandations que nous faisons sur cette question et sur d'autres points témoignent de cette connaissance plus approfondie. Si nos recommandations touchant le système d'appel ne sont pas radicales, c'est parce que nous sommes convaincus que le système actuel est fondamentalement bon, même s'il est possible de l'améliorer quelque peu, surtout en ce qui a trait aux retards de procédures et, à un moindre degré, à la qualité des décisions rendues aux premiers niveaux d'appel.

Il nous est impossible de nommer tous ceux à qui nous sommes redevables de nous avoir apporté leur précieuse collaboration, mais il convient de mentionner MM. D. Cuddy et C. Fortier qui, grâce à leurs nombreuses années d'expérience à la Commission avant de prendre leur retraite, ont pu nous fournir des renseignements et des conseils dont la valeur est inappréciable.

222, rue Nepean  
Ottawa  
K1A 0J5

222 Nepean Street  
Ottawa  
K1A 0J5





# rapport du comité consultatif sur le système d'appel